

프로그램 理論 形成으로서의 政策影響評價*

盧 化 俊**

| <目 次> | |
|--------------------------------------|---|
| I. 序 | |
| II. 프로그램 理論 形成에 있어서 政策影響評價의 活用上的 制約點 | |
| 1. 政策分析에 있어서 影響評價의 節次와 活用上的 制約點 | 1. 政策分析과 政策評價 過程에서 遂行되는 政策影響評價間의 連繫性 提高 |
| 2. 政策評價에 있어서 影響評價의 節次와 活用上的 制約點 | 2. 政策影響 結果線에 대한 假說檢證方法의 體系化 |
| III. 프로그램 理論의 形成을 위한 政策影響評價 | 3. 政策影響評價 結果의 프로그램 理論形成에의 活用 |
| | IV. 結 論 |

I. 序

政策影響評價의 方法은 政策分析이나 政策評價에 널리 活用되고 있는 分析·評價 道具들 가운데의 하나이다.

政策分析過程에 있어서 政策影響評價는 政策代案이 對象集團이나 地域社會에 미치게 될 環境的 影響과 經濟社會的 影響을 識別하고 推定함으로써 政策決定過程에서 判斷의 基礎가 될 政策代案들이 가져올 結果에 대한 有用한 情報를 提供해 준다. 한편 政策效果評價過程에 있어서 政策影響評價는 政策으로 選擇되어 執行된 政策이 산출한 實際적인 政策效果를 推定하여 줌으로써 政策이 원래 意圖했던 그러한 效果를 가져오게 되었는지 與否를 檢證할 수 있도록 해 준다. 그러므로 政策影響評價의 方法은 政策分析에 있어서나 政策評價에 있어서 가장 必須的인 分析·評價의 道具라 할 수 있다.

이와같이 政策影響評價의 方法이 政策分析和 政策評價의 過程에서 有用한 道具로서 널리 活用되어 왔음에도 불구하고 分析道具로서의 政策影響評價의 方法은 學問的 關心의 焦點이 되고 있는 프로그램 理論의 開發이나 形成에 있어서는 아직까지도 그 效用성이 認定되지 못하고 있으며, 政策影響評價를 프로그램 理論의 開發이나 形成過程에 어떻게 活用할 수 있

* 이 論은 自體研究費의 支援에 의하여 이루어진 것이다.

** 서울大學校 行政大學院 教授

는가 하는데 대한 活用的 論理도 定立되고 있지 못한 實情이다.

여기서 우리가 사용하는 프로그램 理論(program theory)이란 프로그램으로 부터 무엇이 結果하게 되며, 어떻게 이러한 結果가 일어나게 되는가 하는 假說을 檢證하여 一般化한 言明을 지칭한다.

政策影響評價의 方法이 프로그램 理論의 開發이나 形成過程에 活用되지 못하고 있는 가장 중요한 原因들 가운데 하나는 지금까지 政策影響評價가 政策分析過程이나 政策效果評價過程들 가운데 어느 한 過程에서 必要한 情報들을 產出하는데 어떻게 活用할 수 있는가 하는 데에나 焦點을 두어온 나머지 政策過程이라는 하나의 循環過程에서 政策影響評價가 어떻게 政策分析和 政策評價의 兩過程에서 連繫적으로 活用될 수 있는가를 밝히는 것을 등한히 해온 게 基因된다고 할 수 있을 것이다.

本 論文은 지금까지 政策影響評價의 方法이 이와같이 政策分析이나 政策評價의 각각의 過程에 不連續的이며 斷切的으로 遂行되고 活用됨으로써 프로그램 理論의 開發과 形成에는 그 有用性이 극히 制限되어 왔다고 하는 認識에서 출발하여, 먼저 政策影響評價의 方法을 政策分析和 政策效果評價의 過程에서 連繫적으로 活用함으로써 그것이 갖는 方法論으로서의 效用성을 증대시킬 수 있다고 하는 論理를 발전시키고 아울러 이 影響評價의 方法이 프로그램 理論의 形成에 어떻게 活用될 수 있는가 하는 活用的 論理를 발전시키자는 데 研究의 目的을 두고 있다.

Ⅱ. 프로그램 理論 形成에 있어서 政策影響評價의 活用上의 制約點

政策分析和 政策評價 過程에 있어서 政策影響評價의 連繫的 活用的은 프로그램 理論의 形成을 위해서 政策影響評價를 效果的으로 活用하기 위한 하나의 前提가 된다. 그러나 종래에는 政策影響評價가 兩過程에서 각각의 分析目的을 위하여 獨立的으로 活用됨으로써 프로그램 理論의 形成에 活用하는 데에는 많은 制約들을 가져왔다. 다음에는 政策分析和 政策評價의 각각의 過程에서 遂行되어오던 影響評價의 節次와 方法들을 간략하게 살펴본 다음, 왜 이들 각각의 過程에서 독립적으로 遂行되는 影響評價만으로서는 프로그램 理論의 形成에 制約이 있게 되는가 하는 것에 대하여 살펴보고자 한다.

1. 政策分析에 있어서 影響評價의 節次와 活用上의 制約點

(1) 影響評價의 節次

影響評價에는 環境影響評價, 經濟的 影響評價, 社會 및 心理的 影響評價, 技術的, 法的 및 制度的 影響評價 등 여러가지 多樣的한 影響評價가 있기 때문에 影響評價의 節次를 一律的으로 規定하기는 어려우나 一般的으로 널리 받아들여지고 있는 影響評價의 節次는 政策影響의 識別(impact identification), 影響分析(impact analysis) 및 影響評價(impact evaluation)

등이다. (1)

影響의 識別은 影響評價에 있어서 가장 重要한 첫번째 過程이다. 실제의 影響分析과 影響評價는 識別된 影響要素를 중심으로 이루어지기 때문이다.

影響의 識別을 위해서는 올바른 影響識別의 戰略과 技法들을 選擇하여 사용하여야 한다는 것이 강조되고 있다. 올바른 識別의 戰略과 技法를 사용함으로써 直接的이며 第一次의 影響뿐만 아니라 이러한 第一次의 影響에 뒤따르는 第二次의 影響들과 期待하지 않았던 影響들 가지도 추적해낼 수 있기 때문이다.

政策影響의 識別에는 어떤 確實한 알고리즘(algorithm)이 있는 것이 아니다. 그렇기 때문에 影響의 識別을 위해서는 影響評價에 參與하고 있는 사람들의 풍부한 想像力과 經驗에 바탕을 둔 洞察力을 體系적으로 活用하는 것이 무엇보다도 중요하다. 그러나 실제로 影響을 識別하는 戰略을 選擇하기 위해서는 먼저 세 가지 核心的인 次元을 考慮하여야 하는데 이들은 (1) 分類的의 觀點(reductionist perspectives) 對 全體的의 觀點(holistic perspectives), (2) 走査的의 接近(scanning approaches) 對 追跡的의 接近, (3) 內部査定팀 對 外部人的의 資源의 投入 등이다.

여기서 分類的의 觀點이란 政策의 影響을 識別하기 위하여 影響의 領域을 손쉽게 檢討할 수 있는 몇 개의 領域으로 細分化해 나가면서 각 領域別로 그 影響들을 識別해 나가려는 接近方法을 말하고, 全體的의 觀點이란 影響이 미치는 領域을 하나의 全體로 보고 出發하되, 事전에 미리 設定된 構造化된 카테고리가 없이 研究를 進行해 나가는 過程에서 非定式的인 方法으로 자연스럽게 影響의 카테고리가 떠오르도록 하는 接近方法을 말한다.

影響識別의 戰略을 選擇하는데 考慮하여야 할 두번째 次元인 走査와 追跡的의 接近方法들은 또한 影響識別의 技法이기도 하다. 一般的으로 走査技法은 重要한 影響의 識別이 한 段階에서 直接的으로 이루어지는 것을 말하고, 追跡技法은 影響領域內의 여러가지 要素들간의 構造的인 關係를 設定함으로써 여러段階에 걸쳐서 影響이 미치는 過程을 통하여 影響을 識別하는 것을 말한다.

影響의 識別에 있어서 考慮하여야 할 세번째 次元인 內部査定팀 對 外部人的의 資源의 投入은 影響을 識別하는 데 순전히 組織의 內部要員들만을 參與시킬 것이냐 또는 外部의 關聯된 專門家들에게 進적으로 依賴하거나 또는 內部 要員들로 이루어진 팀에 部分的으로 外部 專門家들도 參與시킬 것이냐 하는 影響識別팀의 運營方法에 관한 次元이다.

(1) Alvin L. Porter, Frederick A. Rossini, Stanley R. Carpenter and A.T. Roper, *A Guidebook for Technology Assessment and Impact Analysis* (New York: Elsevier North Holland Inc., 1967), pp.155-211. 한편 Almour, Bowron, Miller, Miloff 등은 影響評價의 節次로서 設計, 識別, 豫言, 옵션, 建議등을 들고 있다. Audrey Armoni, Beate Bowron, Earl Miller, and Michael Miloff, "A Framework for Community Impact Assessment," in Kurt Finsterbusch and C.P. Wolf, *Methodology of Social Impact Assessment* (Stroudsburg, Pennsylvania: Dowden, Hutchinson Ross, Inc., 1977), pp.24-34.

政策의 影響을 識別하는 戰略은 위에서 말한 세 가지의 次元을 考慮하여 이들 가운데 어떤 한 가지 組合이 選擇될 것이나 政策影響을 評價할 必要性을 가진 組織이 利用可能한 人的 및 物的 資源과 識別에 投入할 수 있는 時間 등을 考慮하여 決定하는 것이 一般的이다.

影響識別 技法들은 앞에서 살펴본 바와 같이 走査技法에 속하는 것들과 追跡技法에 속하는 것들로 大別해 볼 수 있다.

먼저 가장 單純한 走査技法으로는 체크리스트(checklist)를 들 수 있는데 이것은 단순히 可能한 影響들을 나열해 놓은 것이다. 체크리스트는 影響의 評價자들이 可能한 모든 影響들을 찾아낼 수 있는 指針을 提供하기 위하여 必要한 것이다. 체크리스트는 影響評價者가 그와 類似한 先行研究에서 그 一部를 빌려올 수도 있고, 브레인스토밍(brainstorming), Delphi技法, 패널(panel), 意見調查 등을 통하여 그 要素들을 探索해낼 수도 있다.

한편 追跡技法으로서 가장 널리 利用되고 있는 것은 關聯樹(relevance tree) 技法과 因果模型에 의한 識別法등을 들 수 있다. 關聯樹란 어떤 셋트(set)의 影響要素들을 그들 要素들간의 關係나 連繫에 따라 나무 形態로 나타낸 것이다. 이 關聯樹는 처음에는 一般的인 카테고리로부터 始作하여 점차로 具體的인 것으로 가지쳐 나가는 形態를 취한다. 어떤 면에서 이 關聯樹는 意思決定分析(decision analysis)의 意思決定樹와 매우 類似하며, 또 많은 共通點들이 가지고 있다. 아마도 關聯樹와 가장 類似한 것은 組織機構圖表라고 할 수 있을 것이다. 組織의 機構圖表는 權限의 階序構造로 나타내는 데 비해서 影響의 識別에 利用되고 있는 關聯樹는 서로 같은 그룹에 속하는 影響要素들간의 關係를 時間의 흐름에 따라 나타내는 것이라는 데 그 差異가 있다.

한편 因果模型에 의한 政策影響의 識別은 주어진 社會經濟的 與件下에서 政策이나 프로그램이 影響을 미쳐나가리라고 생각되는 過程을 기존의 理論이나 經驗을 토대로 假想的인 因果關係模型으로 作成하고, 이 因果模型에 包含된 諸變數들을 指標化하여 그 影響을 識別하고, 이들 指標들의 變化를 통하여 政策이나 프로그램의 影響을 推定하고자 하는 接近方法이다.⁽²⁾

影響分析은 앞에서 考察한 影響의 識別을 影響評價와 連結시켜 줄 뿐만 아니라 이들 影響評價 結果를 다루게 될 政策代案의 形成과도 連結시켜주는 位置를 占하고 있다. 影響分析은 각 影響이 發生될 確率, 時機, 심각성 및 擴散 등에 관한 問題에 答하기 위한 分析이며, 또한 누가 어떻게 影響을 받게 되고, 그들의 反應은 어떠한 것이며, 高次的 影響(higher-order impact)은 얼마나 심각할 것인가 하는 것들도 다루게 된다.

一般的으로 모든 影響分析은 명시적으로나 묵시적으로 模型을 사용하여 이루어진다. 影

(2) 因果模型에 의하여 政策이나 프로그램 影響의 識別하고 推定하려는 試圖에 대해서는, Marvin E. Olsen and Donna J. Merwin, "Toward a Methodology for Conducting Social Impact Assessments Using Quality of Social Life Indicators," in Finsterbusch and Wolf, *Ibid.*, pp. 43-63 參照.

響分析에는 여러가지 模型들이 利用可能하지만 가장 널리 利用되고 있는 것들로는 交叉影響分析 (cross-impact analysis), 시뮬레이션(simulation)模型, 社會的 生産函數模型 등을 들 수 있다.

交叉影響分析은 1960年代에 Gordon과 Helmer에 의하여 開發된 “未來”라는 시뮬레이션 게임(simulation game)에서 유래된 것이다. 여기서 “交叉影響”이란 用語는 (1) 影響들이 相互作用함으로써 더 高次的인 影響들을 創出하고, (2) 어떤 事件들의 發生이 다른 事件들의 發生 可能性에 影響을 미치는 方法들을 다루는 일련의 分析的 技法들을 나타내기 위하여 사용되고 있다. 이들 가운데 前者는 계속적인 影響×影響 매트릭스를 통하여 影響의 체인을 追跡하는 技法이고, 後者는 事件×事件 매트릭스를 통하여 繼續的인 事件發生의 經路를 追跡研究하는 技法으로서 交叉事件分析이라고도 부른다.⁽³⁾ 이러한 影響分析의 틀은 하나의 事件이 일어났다고 가정하는 경우, 다른 事件의 變化의 可能性을 質的으로나 計量的인 方法으로 探索해 나가는 過程에서 利用된다.

影響分析은 一般的으로 두 段階를 거쳐 이루어지게 된다. 첫째 段階는 交叉影響 매트릭스를 만드는 段階이고, 둘째 段階는 相互間에 一貫性있는 事件確率의 셋트(set)를 修正하고 調整하기 위하여 앞에서 設定한 매트릭스를 利用하여 시뮬레이션을 하는 段階이다.

시뮬레이션 模型들은 時間에 따라 變化하는 시스템의 行態를 動態的으로 나타내기 위하여 사용된다. 시뮬레이션 模型은 다시 確率을 사용하지 않는 決定論的 模型과 確率을 사용하는 確率論的 模型으로 區分되는데, 代表的인 交叉影響 시뮬레이션 模型(cross impact simulation model)의 하나인 KSIM模型은 주어진 狀況下에서 시스템의 行態가 固定된 것으로 假定하고 만들어진 것이고,⁽⁴⁾ 이에 비해서 確率의 시스템 動態模型과 같은 確率的 模型은 어떤 주어진 狀況下에서 여러가지의 시스템의 反應이 可能할 뿐 아니라 실제의 시스템 行態는 이들 可能한 여러가지 反應가운데에서 確率的으로 決定된다고 가정하고 作成된 것이다.⁽⁵⁾

실제 影響의 推定에 利用되는 시뮬레이션 模型으로서는 物理的 模型, 計劃模型, 시스템 動態模型(system dynamics) 및 기타 Monte Carlo 方法 등을 利用한 確率的 模型作成 接近 方法들을 들 수 있다.

한편 社會的 生産函數模型은 經濟, 政治와 福祉, 環境, 保健과 教育 및 社會 등 각 部分

(3) J.F. Coats, "The Role of Formal Model in Technology Assessment," *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 9 (1976), pp.139-190; T.J. Gordon, "Cross-Impact Matrices-An Illustration of Their Use for Policy Analysis," *Futures*, Vol. 2 (1969), pp.527-531.

(4) J. Kane, "A Primer for A New Cross-Impact Language KSIM," *Technological Forecasting and Social change*, Vol. 4 (1972), pp.129-142.

(5) T.J. Gordon and J. Stover, "Using Perceptions and Data about The Future to Improve The Simulation of Complex Systems," *Technological Forecasting and Social change*, Vol. 9, (1976), pp. 191-211.

을 Cobb-Douglas 生産函數模型과 같은 형태로 작성한 다음,⁽⁶⁾ 위의 部門을 나타낼 수 있는 指標들을 測定하여 政策이나 프로그램의 執行으로 그들 각 部門을 나타낼 指標의 變化나 각 部門別 比重的 變化를 推定함으로써 政策이나 프로그램의 影響을 投定하고자 하는 接近方法이다.

評價란 價値를 부여하는 過程이다. 그러므로 影響評價란 影響分析에 의하여 投定된 影響 그 自體에 價値를 부여하는 過程이라 할 수 있다. 어떤 對象의 價値는 評價者가 익숙한 것과 比較하여 相對的으로 賦與되는 것이 一般的이다. 그러므로 評價에는 基準과 測定값이라는 두 가지의 要素가 必要하게 된다. 여기서 基準이란 評價者나 그들의 判斷을 反映시키고자 노력하는 利害關係 당사자들이 가지고 있는 價値를 반영하는 것이고, 測定값은 이 基準이 들어 맞는 程度를 反映하는 것이다.

影響의 評價에 적용될 價値의 選擇은 一般的으로 評價팀을 構成할 때 누구를 그 評價팀의 構成員으로 선택하느냐 하는데 따라 決定된다고 보아야 할 것이다. 그러나 때로는 評價에 參與하는 사람들이 가지고 있는 價値가 그 社會의 一般的인 다른 構成員들, 특히 현재 쟁점이 되고 있는 政策問題에 대하여 利害關係를 가지고 있는 利害關係 당사자들의 價値와 다른 경우도 있을 수 있다. 이러한 경우에는 利害關係 당사자나 그들의 代表者를 評價過程에 參與시키거나 그들의 意見을 開陳할 수 있는 機會를 제공함으로써 評價에 社會 全體의 利害關係 당사자들의 價値가 고르게 反映될 수 있도록 하고 있다.

評價의 方法과 아울러 評價의 質을 좌우하는 또 하나의 重要要素는 評價技法의 選擇이라 할 수 있을 것이다. 바람직한 評價의 技法이 갖추어야 할 重要한 特性으로서는, (1) 이 評價의 技法이 質的인 基準과 計量的인 基準을 모두 다룰 수 있어야 하고, (2) 각 代案들의 經濟的 側面과 非經濟的 側面을 모두 包含하여야 하며, (3) 第三者가 理解할 수 있도록 選擇의 論理과 過程이 나타날 수 있는 客觀的인 틀을 提供할 수 있어야 하고, (4) 價値가 변화하거나 同察力이 向上됨에 따라 새로운 目標나 基準을 考慮할 수 있는 融通性和 點檢의 메카니즘을 提供할 수 있어야 한다는 것 등을 들 수 있다. 그러나 실제로 이러한 性質들을 모두 滿足시킬 수 있는 바람직한 評價技法을 發見한다는 것은 그리 쉬운 일이 아니다.

影響評價에 널리 利用되는 主要 技法으로서는 次元없는 尺度의 作成(dimensionless scaling),

(6) 社會的 生産函數模型을 試圖한 Liu는 이것을 "The Quality of Life Model"이라 부르고 있는데 그 形態는 다음과 같았다.

$$QOL_0 = A_0 [EC_0^a PW_0^b EN_0^c HE_0^d SO_0^r] e^{\mu}$$

$$QOL_1 = A_1 [EC_1^a PW_1^b EN_1^c HE_1^d SO_1^r] e^{\mu}$$

여기서 첨자 0는 政策을 執行하기 前의 狀態, 1은 政策을 執行한 後의 狀態를 나타낸다. 그리고 EC는 經濟部門, PW는 政治와 福祉部門, EN은 環境部門, HE는 保健과 教育部門, SO는 社會部門을 나타내며, 모두 QOL의 構成要素들이다. a, b, c, d, r 등은 각 部門의 比重을 나타내며, 그들의 합은 1이 되어야 한다. e^μ는 無作爲 誤謬項을 나타낸다. Ben-Chieh Liu, "Quality of Life Production Model for Project Impact Assessment," in Finsterbusch and Wolf, *op. cit.*, pp. 82-199.

意思決定分析(decision analysis), 폴리시 캡처(policy capture) 등을 들 수 있다. 이들 가운데 次元되는 尺度의 作成方法은 먼저 影響×活動 메트릭스 및 影響×利害關係集團 메트릭스를 作成한 다음, 이 메트릭스의 각 셀(cell)에 影響의 方向, 影響의 強度 등을 點數化하여 넣는 方法을 말한다. 意思決定分析法은 管理科學에서 開發된 것을 그대로 評價에 援用하는데 不과하다. 한편 폴리시 캡처法은 여러 利害關係 당사자들의 價值判斷을 識別하고 計量化할 수 있도록 K. Hammond에 의하여 開發된 특수한 方法이다. 어떤 評價方法을 사용하든 影響評價의 結果는 그 結果와 아울러 그러한 結果에 도달되도록 한 過程을 모두 나타내어 이것을 모두 政策決定者와 利害關係 당사자들에게 提供하는 것이 바람직하다.

(2) 活用上的 制約點

이상에 더 우리는 政策分析過程에 있어서 政策影響評價의 一般的 節次와 方法에 대해서 考察하였는데 이러한 考察을 통하여 알 수 있는 바와 같이 政策分析에 있어서 影響評價의 焦點은 全體로서의 影響의 種類와 각 類型別影響의 크기의 推定에 두어지는 것이기 때문에 프로그램 理論의 形成에서 관심을 가지고 있는 주요 관심사의 하나인 “프로그램으로부터 어떻게 이러한 結果가 일어나게 되었는가?” 하는데 대해서는 어떤 명확한 回答을 얻기가 어려운 것이다.

물론 政策分析過程에서 시행되고 있는 影響評價의 경우에도 政策影響의 過程을 나타내는 因果模型을 사용하여 政策의 影響을 識別하고 그 크기를 推定하고 있으나 이것은 어디까지나 假想的인 推定에 불과할 뿐이고 政策을 執行한 후에 發生한 變化에 관한 經驗的 資料에 의하여 影響發生經路를 檢證한 것이라고 할 수는 없는 것이다. 따라서 政策分析에서는 政策影響을 識別하고 推定하기 위하여 여러가지의 接近方法들을 사용하고 있으나 여기에서 사용하고 있는 어떠한 方法들도 그것만으로는 프로그램 理論의 形成을 위한 政策影響評價로 보기는 어려운 것이다. 因果模型을 사용하여 政策影響을 識別하고 推定하고자 하는 接近方法의 경우에 있어서는 이것은 政策으로부터 무엇이 結果하게 될 것이며, 어떻게 이러한 結果가 일어나게 되는가 하는데 대한 檢證되지 않은 假說的인 命題들을 提示한다는 點에서 프로그램 理論의 形成을 위한 여러 段階의 研究過程들 가운데 假說形成의 段階를 遂行하고 있는 것으로 볼 수 있을 것이다.

2. 政策評價에 있어서 影響評價의 節次와 活用上的 制約點

(1) 影響評價의 節次

政策評價過程에 있어서의 政策影響評價도 具體的인 政策이 어떤 類型이냐에 따라 약간씩 다르기 때문에 일률적으로 말하기 어려우나, 一般的으로 政策目的의 識別과 形成, 效果檢證基準의 設定, 因果的 影響模型의 設定, 적절한 研究設計의 發展, 測定資料의 蒐集 및 資料의 分析·解釋이라는 節次를 거치고 있다. 그러므로 이러한 節次는 다른 餘他的 應用社會科學研究에 있어서의 假說檢證의 節次와 類似한 節次라고 할 수 있을 것이다.

여기에서는 政策評價에 있어서 影響評價의 一般的 節次 가운데 프로그램 理論의 形成과 密接히 關連되어 있는 政策目的의 識別과 形成, 因果的 影響模型의 設定 등을 살펴보고 프로그램 理論의 形成이라는 觀點에서 檢討해 보고자 한다.

우리가 評價하고자 하는 政策目的은 추구하는 價値에 그 뿌리를 두고 있다. 그렇기 때문에 評價研究의 前提조건은 그의 目的이 어떤 추구하는 價値를 가진 그러한 政策이나 活動이 존재해야만 한다는 것이다. 政策의 評價는 이 目的에 비추어 이루어지게 된다. 그러므로 政策評價는 이러한 政策目的의 識別로부터 시작되게 된다.

政策目的을 올바르게 파악하기 위해서는 이 政策目的이 뿌리를 두고 있는 價値를 먼저 식별해내야 한다. 價値란 그에 의하여 우리가 여러가지 必要, 여러가지 수요, 그리고 여러가지의 目的을 가운데에서 우선순위와 중요성의 階序를 設定할 수 있는 原則이라 할 수 있으므로 이것은 公共政策과 같은 모든 目的志向의인 人間活動에서는 아주 기본적인 것이다. 이러한 價値는 公共서비스 프로그램의 目的, 프로그램 運用의 種類, 그리고 이들 프로그램에 의하여 成設된 것들의 成功程度를 決定하는데 決定的 役割을 하게 된다. 價値, 目的評價의 基準, 프로그램의 計劃, 프로그램의 運用, 프로그램의 評價 등의 관계는 일종의 循環的 關係이며, 그 가운데에서 價値의 形成은 政策目的의 形成의 前提가 된다.⁽⁷⁾ 그러므로 價値의 識別은 바로 政策評價에 있어서 올바른 政策目的의 識別의 첫걸음이 되는 것이다. 그러나 政策目標設定의 前提가 되는 價値가 형성되었다고 하여 다음에 政策目的이 바로 기계적으로 설정되는 것은 아니다. 政策目的을 형성하는 과정에서 동일한 價値를 추구하면서도, 여러가지 서로 다른 政策目的을 設定하려는 세력들간에는 돈과 資源 및 노력을 위한 競爭이 있기 때문이다.

그렇기 때문에 公共政策의 問題는 일종의 스퀘시(squash)문제와 같다고 보는 見解도 있다.⁽⁸⁾ 다시 말하면 이들 問題들은, 설사 어떤 解答을 가졌을 때라도 研究者들에게 말할 일정한 形式이나 經驗的 規則이 없는 것이 보통이다. 더구나 公共政策의 形成에 있어서는 協商, 妥協, 기브 앤드 테이크, 콤프로마이즈 등이 서로 받아들여질 수 있는 產出에 도달하기 위하여 흔히 이루어지게 되므로 政策目的은 애매모호하고, 또 識別하기가 어렵게 된다. 그러나 政策目的이 분명하고, 구체적이고 또 측정가능한 用語로 표현될 수 없다면, 科學的인 評價研究, 특히 影響評價研究는 매우 어렵게 될 것이다.

政策目的들이 분명하고 구체적으로 識別되고 이들이 行態적으로 표현된 경우라 할지라도, 대부분의 경우 目的이 多樣하기 때문에 그들 가운데 어떤 것들을 評價할 것인가를 選擇하여야 한다. 評價者가 이러한 選擇을 좀더 合理的으로 내리기 위해서는 잠재적인 活用性과

(7) Edward A. Suchman, *Evaluative Research* (New York: Russell Sage Foundation, 1967), pp. 33-3.

(8) Ralph E. Strauch, *A Critical Assessment of Quantitative Methodology as a Policy Analysis Tool*. (Santa Monica, Calif.: Rand Corporation, 1974), pp. 52-82.

實務性, 相對的인 重要性, 政策의 長期的인 效果등을 考慮하게 된다.

政策目的들이 識別되고, 이들 가운데 政策의 效果가 評價되어야 할 政策目的이 選擇되고 나면 다음에는 政策效果를 評價할 因果模型을 設定한다.

政策效果의 평가에 사용되는 模型을 작성할 때에는 세 개의 주요한 段階, 즉 評價하고 있는 問題에 적합한 變數에 대한 묘사, 변수들간의 有意味한 關係의 設定, 그리고 이들 關係들의 本質에 대한 命題의 形成段階등을 거치게 된다. 이들 關係들은 數理的인 형태로 표현될 수 있으며, 다음에는 이에 의하여 計量的인 分析을 할 수 있게 된다.

政策效果의 評價를 위한 하나의 影響模型은 社會的인 行動이나 地域社會의 條件들에 대한 規制, 修正 및 統制 등에 대한 觀念을 다음에 이에 의하여 행동할 수 있는 그러한 假說들로 轉換하고자 하는 하나의 試圖이다. 일반적으로 影響模型은 政策이나 프로그램 운영의 밑에 깔려 있는 假定(assumption)들로 構成되어 있다. 이들 假定들은 과거의 研究로부터 끄집어낸 경우도 있고, 또는 실무자들이 과거에 수행했던 업무경험을 토대로 檢證되지 않은 상태에서 끄집어낸 것일 수도 있다. 影響模型은 프로그램과 그의 政策目的 사이의 期待되는 關係에 대해 記述하는 形態를 취한다. 그것은 프로그램의 企劃段階에서 설정했던 目的과 현존하는 行態나, 條件간의 罅(gap)을 없앨 수 있는 戰略들을 設定한 것이다. 그렇기 때문에 만일 이러한 影響模型이 없다면 실사 하나의 프로그램이 서비스 提供이나 프로그램 目標의 達成에는 成功的이라고 할 수 있을지라도, 어떻게, 그리고 왜 그 프로그램이 제대로 작용하게 되었는지, 또는 좀더 광범위한 규모로 그의 效果를 가져오게 되었는지 하는 것 등에 대해서 이해할 수 있는 基礎가 없는 셈이 되는 것이다.

影響模型은 政策이나 프로그램이 對象集團에 어떠한 과정을 거쳐서 어떠한 變化나 效果를 가져오게 되었는가를 나타내는 것이기 때문에 因果關係를 나타내는 일종의 因果的 假說이다. 하나의 影響模型은 人間의 行態나 社會적 條件, 또는 이들 두 가지 모두의 修正이나 變化에 대한 理論的인 아이디어를 評價하고 있는 政策에 적합한 한 세트(set)의 變數들과 이들 變數들간의 關係를 나타내는 몇 개의 구체적인 命題들로 전환시킨 것이다. 政策活動이나 政策評價研究 양자는 모두 그러한 影響模型에 기초를 두고 이루어지게 된다. 좀더 구체적으로 말하면, 하나의 影響模型은 投入(政策 또는 프로그램)에 대한 記述, 對象集團에 대한 記述, 投入이 이들 對象集團에 가져오리라고 기대되는 變化 및 이러한 變化가 修正 또는 改善할 것으로 기대되는 行態나 條件에 어떻게 영향을 미칠 것으로 생각되는가 하는 것들에 관한 命題들로 構成된다.

政策目的이 식별되고 프로그램이 對象集團이나 조건들에 대하여 影響을 미치는 과정에 대한 가정들이 설정되고 나면, 연구자는 하나의 影響模型을 작성할 수 있을 것이다. 물론 政策에 따라 구체적인 影響模型은 달리 작성될 수 있으며, 社會科學이나 自然科學 理論의 發展과 評價研究者의 經驗에 바탕을 둔 洞察力과 創意力의 정도에 따라 올바른 因果的 影

影響模型의 작성여부도 또한 크게 영향을 받게 될 것이다. 그러나 올바른 影響模型의 作成與否는 또한 政策決定者나 프로그램의 關係자들이 影響模型의 작성과정에 얼마나 관심을 가지고 模型의 작성자와 接觸하느냐 하는데 따라서도 크게 影響을 받게 된다. 이러한 접촉의 과정에서 模型의 作成者는 政策決定者가 특정한 政策을 선택하게 된 要因들에 대하여 더 잘 理解할 수 있게 될 것이며, 이러한 理解가 因果的 假定的 假說의 形成에 도움이 될 수도 있다. 또한 이들 모형의 작성자들은 프로그램의 執行者가 프로그램의 執行過程에서 겪은 여러가지 經驗, 예컨대 因果的 假說들과는 다른 어떤 期待하지 않았던 結果나 問題에 당면했던 經驗 등을 통하여 影響模型을 修正해 나가는데 도움을 받을 수도 있다.

일단 影響模型이 작성되고, 假說들이 설정되고 나면, 評價研究者의 다음 과제는 프로그램을 觀察하고, 자료를 蒐集하며, 測定하고, 分析하여 이를 解釋하는 일들이 된다. 이것이 바로 研究設計의 目標이다. 研究設計는 이러한 여러가지 研究의 실행과정에서 研究者를 안내하는 하나의 論理的인 指針이다.

研究者에게 利用 可能한 時間, 資源의 制約, 政策과 관련된 주요 關與者들에 대한 接近 可能性 등이 參照하여 研究設計를 발전시켜 나가야 하겠으나, 무엇보다도 중요한 것은 각 類型의 研究設計가 현재 계획중에 있는 評價研究에 적용 가능한지 여부를 검토하는 일일 것이다.

影響評價의 接近方法은 實驗設計에 의한 方法, 準實驗的 設計에 의한 方法, 非實驗的 設計에 의한 方法 등이 있는데 이들 가운데 어떠한 接近方法을 택하느냐 하는 데 따라 이후에 進行되는 資料의 蒐集, 分析結果의 解釋 등에 크게 影響을 미치고 政策效果를 正確히 推定할 수 있는지 與否를 좌우하게 된다.

(2) 活用上의 制約點

이상에서 우리는 政策評價過程에서 수행되는 政策影響評價의 節次를 政策目標의 設定, 因果模型의 形成 및 研究設計의 作成 등을 중심으로 概括的으로 살펴보았다.

政策評價過程에 있어서의 影響評價節次에 대한 이러한 記述들을 토대로 推論해 볼때 政策分析過程과 政策評價過程에 있어서의 影響評價의 가장 중요한 差異點은 前者가 假說的인 因果模型에 의하여 政策影響의 總體的인 크기를 推定하는데 力點을 두고 있는데 비해서 後者は 政策影響의 總體的인 크기의 推定과 아울러 이러한 政策의 影響이 어떠한 經路를 통하여 發生하게 되었는가 하는 것을 밝혀 내고자 하는 데에도 큰 비중을 두고 있음을 알 수 있다. 그러므로 政策評價過程에서의 影響評價는 프로그램 理論의 形成을 위하여 檢證하고자 하는 것 즉 프로그램으로부터 무엇이 結果하게 되었으며, 어떻게 이러한 結果가 일어나게 되었는가 하는 것은 檢證하고자 한다는 점에서 政策評價過程에 있어서의 影響評價는 프로그램 理論의 形成에 크게 기여할 可能性이 높은 것으로 생각된다.

그럼에도 불구하고 政策評價過程에서의 影響評價가 프로그램 理論의 形成에 利用되는

데에는 몇가지 制約이 따르는데 그들 가운데 중요한 것들을 두가지만 들어보면 다음과 같다.

첫째 政策評價過程에서 遂行되는 政策影響評價가 政策分析段階에서 遂行되었던 政策影響評價와 乖離되어 遂行됨으로써 政策分析過程에서 假定했던 政策影響의 經路나 政策影響의 크기에 관한 假說이 檢證되지 못하고 전혀 새로운 政策影響에 대한 假說이 政策評價過程에서 새로이 定立되어 研究가 遂行되고 있다는 점이다. 이로 말미암아 실사 政策評價過程에서 새로이 設定된 影響評價模型에 의하여 政策影響이 推定되었다 할지라도 원래 政策決定의 基本이 되었던 政策分析過程에서의 政策影響推定の 妥當性 與否를 檢證해 볼 수 없게 된다. 따라서 프로그램 理論의 形成을 위해서는 政策分析過程에서 遂行되는 影響評價研究와 政策評價過程에서 遂行되는 影響評價研究간에 連繫가 設定됨으로써 政策過程 全般에 걸친 影響評價가 새로운 프로그램 理論의 形成에 도움이 될 수 있도록 할 必要가 있다.

둘째 因果模型을 活用하여 政策影響을 推定하고 評價하는 方法論이 政策假說을 檢證하는 檢證理論과 結合되지 못하고 乖離되어 있어서 影響評價 理論이 프로그램 理論의 形成에 제대로 活用되지 못하고 있다. 그러므로 影響評價模型과 假說檢證의 理論을 統合함으로써 政策이 影響을 미치는 經路에 대한 假說檢證이 그대로 프로그램 理論의 形成에 活用될 수 있게 되어야 한다.

Ⅲ. 프로그램 理論의 形成을 위한 政策影響評價

1. 政策分析과 政策評價過程에서 遂行되는 政策影響評價간의 連繫性 提高

政策分析過程에서 遂行되는 政策影響評價와 政策評價過程에서 遂行되는 政策影響評價간에 連繫性이 缺與되게 되는 原因에는 여러가지가 있겠으나 그들 가운데 중요한 것들 몇가지 들어 보면 다음과 같다.

첫째 政策分析過程에 參與하는 研究者들과 政策評價過程에 參與하는 研究者들이 일치하는 경우는 매우 드물다고 하는 사실이다. 따라서 兩過程에 參與하는 研究者들이 다르기 때문에 그들의 學問的 背景도 다를 可能性이 많고, 또 그들의 關心事도 서로 다를 可能性이 높은 것이다. 政策分析過程에서 遂行되는 影響評價에 參與하는 研究者들의 關心은 물론 그것이 環境影響評價나 社會·經濟的인 影響評價나 하는 데 따라 다르겠지만, 一次的으로는 意思決定論의 關心이라 할 수 있을 것이다. 이에 비해서 政策評價過程에서 遂行되는 影響評價에 參與하고 있는 研究者들의 一次的인 關心은 주로 對象者들의 行態變化에 대한 關心, 즉 行態論의 關心이라 할 수 있다.

이와같이 그들의 주요 關心事가 다르기 때문에 그들의 政策影響에 대한 研究假說이나 因果論의 設定들이 다르게 될 可能性이 높아지게 된다.

둘째 兩過程에서 遂行되는 政策影響評價에 參與하는 研究者들이 產出되는 政策影響에 대한 情報 그 자체에 대하여 갖는 認知의 內容이 다르다는 사실이다. 부연하여 말하면 政策分析過程에서 遂行되는 影響評價에 參與하는 研究者들이 影響評價에 의하여 產出되는 情報에 부여하는 價値는 그 正確性, 精密性, 妥當性, 信賴性 등에 있지 않고 오히려 意思決定過程에서의 適合性(adequacy)과 適切性(relevancy)에 있다.⁽⁹⁾

여기서 말하는 情報의 適合성과 適切성은 影響評價에 의하여 產出되는 情報의 內容이나 形態가 政策決定過程에서 活用하는데 有用한 것이었으며 時機적으로 適合한 것이었으나 하는 것을 말한다.

이에 비해서 政策評價過程에서 遂行하는 影響評價에 參與하는 研究者들은 影響評價에 의하여 產出되는 情報에 대한 價値를 그의 妥當性, 信賴性, 正確性 및 精密性 등에 두고 있다.

이와같이 兩過程에서 遂行되는 影響評價에 參與하는 研究者들이 影響評價에 의하여 產出되는 情報의 價値를 判斷하는 基準이 다르기 때문에 그들이 사용하는 政策影響에 대한 研究假說이나 評價를 위한 影響模型도 다를 可能性이 매우 높다.

그러므로 兩過程에 있어서의 影響評價의 連繫성을 提高시키고 나아가서는 影響評價結果가 프로그램 理論의 形成에 活用될 可能性을 높이기 위해서는 政策分析過程에서 政策評價過程에 이르는 評價研究를 하나의 프로젝트로 統合하고 兩過程에 參與하는 研究者들을 同一하게 함으로써 政策分析에서 開發한 政策影響發生에 대한 假定이나 假說的 因果模型과 政策評價過程에서 利用하는 假定이나 假說的 因果模型이 合致되도록 하여야 한다.

이와같이 兩過程에 있어서의 政策影響評價를 하나의 研究프로젝트로 統合함으로써 假定이나 假說的 因果模型이 一貫성을 띤뿐 아니라, 影響에 대한 假說檢證을 위한 研究設計도 政策이 決定되기 以前에 미리 이루어지도록 함으로써 政策影響에 대한 資料의 蒐集도 政策이 執行되는 初期부터 體系的으로 이루어질 수 있게 될 것이다.

2. 政策影響 結果線에 대한 假說檢證方法의 體系化

종래의 政策影響評價의 方法들을 보면 政策影響 結果線에 대한 假說檢證의 方法이 프로그램 理論의 形成에 도움이 될 수 있도록 여러가지 狀況에 따라 體系化되지 못하고 있다.

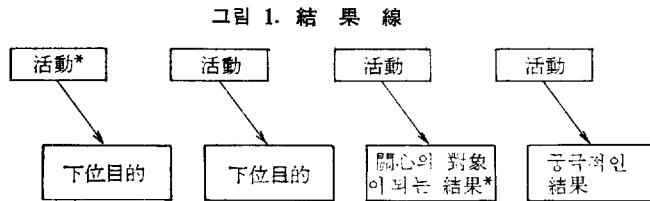
여기에 대한 論議를 좀더 具體적으로 理解하기 위해서는 먼저 政策影響 結果線(Outcome line)에 대해서 理解하여야 한다.

政策影響評價에서 말하는 結果線이란 政策과 政策에 의하여 產出되는 結果간의 關係를 나타내는 假說的인 因果關係를 나타낸다. 그러므로 이들 結果線은 그 自體가 政策의 影響이 發生하는 經路를 나타내는 因果模型을 形成할 수도 있다. 여기에서는 편의상 하나의 結

(9) 예컨대 시나리오作成에 의한 影響評價에 있어서 影響에 대한 豫測의 正確性보다 合理的인 意思決定에 이르도록하는 事件의 論理的인 先後關係를 探索하는 것이 더 중요하다고 하는데 대해서는, Evan Vlachos, "The Use of Scenarios for Social Impact Assessment," in Finsterbusch and Wolf, *op. cit.*, p. 213 參照.

果線 그 자체가 因果模型을 나타내는 경우를 중심으로 論議를 展開하고자 한다. 因果模型으로서의 結果線을 作成하는 方法은 이미 政策評價過程에서 記述한 影響評價를 위한 因果模型의 作成과 하등 다를 것이 없을 것이다.

다음 그림 1은 어떤 政策 또는 프로그램 活動으로부터 結果들이 產出되어 나오는 結果線을 概念的으로 圖式化한 것이다.



註: * 어떤 評價에 있어서나 반드시 나타나야 할 活動과 結果

이 그림 1은 因果의 고리의 형태로 結果들이 連結되는 線을 표시해 주고 있는데, 여기서 화살표는 因果關係를 나타낸다. 이들 結果들 가운데 하나가 評價하고자 하는 關心の 對象이 되는 結果이며, 이러한 結果는 어떠한 評價에 있어서나 반드시 結果線상에 나타나야 한다. 이 관심의 對象이 되는 結果의 왼쪽에 나타나고 있는 結果들은 관심의 對象이 되고 있는 結果를 달성하는데 手段的 役割을 하는 結果들이며, 下位の 結果 또는 下位の 目標라 한다.

그리고 이 관심의 對象이 되고 있는 結果의 오른쪽에 있는 하나 또는 그 이상의 結果(들)은 궁극적인 結果(들)이다. 프로그램의 어디엔가는 下位の 目標나 關心の 對象이 되고 있는 結果를 달성하기 위하여 設計된 하나 또는 그 이상의 活動들이 存在하지 않으면 안된다. 어떤 경우에는 어떤 한 活動이 직접적으로 關心の 對象이 되고 있는 結果들을 산출할 수도 있으나 미로는 둘 또는 그 이상의 下位の 目標들을 產出함으로써 이것들을 통하여 관심의 對象이 되고 있는 結果들을 產出하기도 한다.

프로그램을 評價하는 過程에서 하나의 結果線을 作成하기 위해서는 프로그램을 담당하고 있는 프로그램 執行者들이 하는 일을 상상하면서 왼쪽끝에 있는 프로그램으로부터 착수할 수도 있고, 주어진 問題와 이 問題를 改善할 結果를 상상하면서 오른쪽 끝에서 부터 착수할 수도 있을 것이다. 그러나 어느 쪽에서부터 시작하든 앞뒤로 前後進하면서 여러차례의 修正을 거쳐서 結果線을 完成하게 되는데 이 結果線이 바로 評價하고자 하는 프로그램의 假說的인 프로그램 理論(program theory)을 나타낸다. 이 結果線은 프로그램에서 어떤 일이 왜 이루어져야 하는가 하는 것과 이 프로그램에 의하여 무엇이 왜 이루어지게 되는가 하는 것을 말해준다. 다시 말하면 이 結果線은 어떤 프로그램 活動과 下位目標들이 어떤 特定한 結果들을 가져오게 될 것이라고 하는 檢證可能한 주장이라고 할 수 있다.

그런데 아래의 假說檢證의 焦點은 과연 그림 1에 나타나고 있는 關心의 對象이 되고 있는 結果가 統計的으로 有意味한 것이냐 하는 것을 檢證하거나 또는 이러한 關心의 對象이 되는 結果를 가져오도록 하는 媒介變數로서의 下位目的들이 統計的으로 有意味한 것이냐 하는 것을 檢證하는 데 두고 있었다. 그러므로 이러한 檢證의 結果로 結果線上的 어떤 한 下位目的이나 여러개의 結果線에 의하여 이루어진 因果模型에서 어떤 下位目的 또는 媒介變數들이 統計的 有意味性的 基準이나 政策的 有意味性的 基準(policy meaningfulness criteria)에 비추어 有意味하지 않은 경우에는 이러한 下位目的 또는 이들 下位目的들과 連結되는 經路를 삭제함으로써 結果線이나 因果模型을 가다듬게 되는데⁽¹⁰⁾ 이것을 프로그램 理論의 精巧化(theory trimming)라 부르고 있다.

이와같은 프로그램 理論의 精巧化를 위한 假說檢證의 方法은 研究者가 關心을 가지고 있는 關心의 對象이 되는 結果가 有意味한 경우에 대한 것이기 때문에 關心의 對象이 되는 結果가 有意味하지 않은 경우를 포함하는 다음 項에서 論議하는바와 같은 좀더 일반적인 프로그램 理論의 形成을 위한 方法論을 開發할 必要가 있는 것이다.

3. 政策影響評價 結果의 프로그램 理論形成에의 活用

影響評價를 프로그램 理論의 形成에 活用하는 論理는 政策影響評價를 形成的 評價에 活用하는 論理와 類似하다.

政策評價에서 形成的 評價는 總括的 評價와 對稱이 되는 評價의 方法이다.⁽¹¹⁾ 總括的 評價는 政策이나 프로그램을 執行한 結果로 나타난 影響에 관한 總括的인 情報를 產出하는데 焦點을 둔 評價研究로서 政策을 執行한 實驗集團과 그렇지 않은 統制集團(또는 比較集團)간의 어떤 產出物들간의 平均의 差나 比率의 差, 政策的 影響을 計量化하는 回歸係數 등과 같은 統計量들을 報告하거나 이들 統計量들의 統計的인 有意味성을 檢證한 結果들을 보고하는 데 力點을 두는 評價이다.

이에 비해서 形成的 評價는 이러한 統計量들을 報告하려는 것 이외에도 프로그램 그 자체를 改善하거나 形成하는데 도움이 되는 指針을 주려는데 追加的인 努力을 하게 된다는 데 그 差異가 있다. 形成的 評價는 두가지 方法들에 의하여 이러한 評價의 目的을 달성한다. 첫째 形成的 評價는 總括的 評價와 마찬가지로 同一한 情報, 즉 統計量들을 產出하되 이것을 總括的 評價에 있어서와 같이 한번에 그치지 않고 週期的으로 產出하여 政策決定者나 프로그램 管理者들에게 피드백(feedback)하게 된다. 만일 프로그램 管理者가 여러가지 狀況下에서 어떠한 組合의 業務들이 어떻게 產出될 結果들에 影響을 미치는가 하는 것을 알고

(10) Fred J. Kerlinger and Elazar J. Pedhazur, *Multiple Regression in Behavioral Research* (New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1973), pp. 317-318.

(11) Michael Scriven, "The Methodology of Evaluation," in Carol H. Weiss (ed.), *Evaluating Action Programs: Readings in Social Action and Education* (Boston: Allyn and Bacon, Inc., 1972), pp. 123-136.

있다고 믿는다면, 그들은 形成的 評價에 의하여 피드백된 情報를 토대로 그들의 活動을 調整할 수 있을 것이다. 둘째 形成的 評價는 總括的 評價와는 다른 情報를 산출하여 一回的으로 提供하거나 週期的으로 또는 繼續的으로 提供할 수도 있다. 만일 프로그램이 總括的 意味에서 失敗작이거나 또는 어떤 缺陷이 있는 것으로 판명된다면, 形成的 評價에서는 “왜” 그렇게 되었을까 하는 質問에 대하여 答하려고 努力하고, 만일 프로그램이 成功的이었다고 한다면 “모든 活動들이 必要했는가 아니면 어떤 活動들은 없어도 무방한 것이었는가?” 하는데 대해서 答하려고 努力하게 된다. 形成的 評價에서 試圖하는 이러한 努力들은 關心을 가지고 있는 結果들과 아울러 그림 1에 나타나 있는 下位目的들이나 活動들을 觀察함으로써 크게 도움을 받을 수 있다.

Mohr는 關心의 對象이 되고 있는 產出結果와 下位目的들의 結果를 組合함으로써 形成的 評價를 위한 paradig(m)을 提示하였는데⁽¹²⁾, 이러한 아이디어는 政策影響評價를 프로그램 理論을 形成하는데 活用할 수 있는 paradig(m)을 形成하는 데에도 많은 示唆를 던져 주고 있다.

다음 <표 1>은 形成的 評價를 위한 paradig(m)을 토대로 政策影響의 評價者가 프로그램 理論을 形成하는 過程에서 指針으로 活用할 수 있도록 假說的 프로그램 理論 檢證의 paradig(m)으로 再構成한 것이다.

<표 1>로 표시된 매트릭스에서 셀(cell) d는 檢證結果 그림 1에 나타나고 있는 關心의 對象이 되는 結果의 有意水準과 모든 下位目標들의 有意水準이 모두 높은 경우를 나타내고 있다. 이것은 假說的인 프로그램 理論이 有意味하다는 것을 말해주는 것이며, 이 사실은 또한 政策이 올바른 프로그램 理論에 의하여 形成되어 執行되고 있음을 示唆해 주는 것이다.

셀 a의 경우에는 關心의 對象이 되고 있는 結果의 有意水準과 下位目標의 有意水準이 모두 낮은 경우를 나타내고 있다. 假說的 프로그램 理論에 의하면 媒介變數인 下位目標들이 有意味한 變化가 일어날때 關心의 對象이 되고 있는 結果도 有意味한 變化를 나타낼 것이라고 하는 것이었다. 그러므로 만일 媒介變數인 下位目標들에 모두 有意味한 變化가 일어나지 않을때 關心의 對象이 되고 있는 結果에도 有意味한 變化가 일어나지 않는다는 것은 오히려 強연한 結果라고 할 수 있을 것이다. 그 原因으로서는 假說的 프로그램 理論을 構

<표 1> 假說的 프로그램의 檢證結果들

| 關心의 對象이 되고 있는 結果의 有意水準 | 下位目標들의 有意水準 | | | |
|---------------------------|-------------|---|-------|---|
| | 낮 | 다 | 낮다/높다 | 높 |
| 낮 | 다 | a | a/b | b |
| 높 | 다 | c | c/d | d |

(12) Lawrence B. Mohr, *Subobjectives and Other Components* (Mimeo, University of Michigan, 1985), pp. 2-5.

成하고 있는 下位目標들에 대한 概念化가 잘못 되었거나 因果關係에 대한 假說의 設定이 잘못 되었을 경우를 생각해 볼 수도 있고, 또 프로그램 執行이 원래 意圖한 바대로 이루어지지 않았을 경우도 생각해 볼 수 있을 것이다. 프로그램 理論의 形成이라는 관점에서 볼 때에는 먼저 프로그램에 대한 執行이 올바르게 되었는지를 檢討한 다음 下位目標들에 대한 새로운 概念化와 設定된 因果關係에 대한 再檢討를 통하여 假定된 프로그램 理論을 再構成하라는 것일 것이다.

셀 b로 나타나는 假說檢證의 결과는 모든 下位目標들에는 有意味한 變化가 있었으나 관심의 對象이 되는 結果에는 有意味한 變化가 이루어지고 있지 않다고 하는 것이다. 이러한 檢證의 結果는 모든 下位目標들이 바라는 方向으로 有意味한 變化가 이루어지던 關心의 對象이 되고 있는 結果도 有意味한 變化가 이루어지리라고 하는 假說의 프로그램 理論에 어긋나는 결과이다. 이러한 경우에는 새로운 活動이나 下位目標들을 追加하고 下位目標들간의 因果關係를 再構成함으로써 프로그램 理論을 再構成하여야 할 것이다.

셀 c의 檢證結果는 下位目標들에는 有意味한 變化가 이루어지지 않았음에도 불구하고 관심의 對象이 되고 있는 結果에는 有意味한 水準의 變化가 이루어졌다는 것을 나타내고 있다. 이러한 檢證結果는 政策分析家나 政策評價者들이 프로그램이 影響을 미치는 過程에 대해서 잘 理解하고 있지 못하며, 또한 프로그램에 명시된 影響發生經路에 대한 메카니즘도 옳지 않다는 것을 말해주는 것이다. 이와같은 경우에는 下位目標들을 再概念化하거나 既存의 下位目標들을 버리고 새로운 下位目標들을 追加하여 프로그램 理論을 再構成하여야 할 것이다.

<표 1>에서 셀 a/b와 셀 c/d의 경우는 앞에서 살펴본 네가지 경우와는 다른 경우를 나타내고 있다. 이들은 多數의 프로그램의 下位目標들 가운데 일부에는 有意味한 變化가 이루어졌으나 그들 가운데 一部에는 有意味한 變化가 이루어지지 않은 경우이다.

이러한 경우들 가운데 셀 c/d의 경우에는 관심의 對象이 되고 있는 結果에는 有意味한 變化가 이루어졌으나 下位目標들 가운데 어떤 것들에는 有意味한 變化가 이루어졌고, 나머지 一部에는 有意味한 變化가 이루어지지 못한 경우이다. 이것은 假說의인 프로그램 理論이 部分的으로만 옳다고 하는 것을 말해주는 것이다. 이러한 檢證結果는 종래의 經路分析(path analysis)에서 理論의 精巧化(theory trimming)의 경우에 해당된다고 할 수 있다. 셀 c/d가 나타나는 檢證結果는 假說의 프로그램 理論을 構成하고 있는 下位目標들 가운데 어떤 下位目標들은 관심의 對象이 되고 있는 結果의 變化를 가져오는데 올바른 媒介變數로서의 役割을 다하고 있으나, 어떤 下位目標들은 分明히 그 役割을 하지 못하는 쓸모없는 것들이라는 것을 말해주는 것이다. 이러한 경우에는 이들 有意味한 變化가 이루어지지 않은 下位目標들을 除去하고 有意味한 變化를 이루고 있는 下位目標들 중심으로 새로운 因果關係를 設定함으로써 프로그램 理論을 좀더 精巧하게 할 수 있을 것이다.

끝으로 셀 a/b의 檢證結果는 어떤 下位目標들에는 有意味한 變化가 이루어졌으나 어떤 下位目標들에는 有意味한 變化가 이루어지지 못하였다는 것을 나타내주고 있다. 그러나 이 경우에는 앞의 c/d의 경우와는 달리 관심의 對象이 되고 있는 結果에 有意味한 變化를 기록하지 못한 경우이다. 그런데 假說的인 프로그램 理論은 모든 下位目標들에 有意味한 變化가 이루어질때 관심의 對象이 되고 있는 結果에도 有意味한 變化가 이루어질 수 있을 것이라고 하는 것이므로 이러한 檢證結果는 豫見된 것이라고 할 수 있을 것이다. 이러한 檢證結果는 假說的 프로그램 理論의 어디에 弱點이 있는가 하는 것을 알 수 있으므로 해당되는 프로그램 活動을 修正하거나 또는 有意味한 變化가 이루어지지 못한 下位目標들에 대한 再概念化를 통하여 프로그램 理論을 再構成하라는 것을 示唆해 주는 것이라고 할 수 있을 것이다.

IV. 結 論

政策評價의 目的들 가운데의 하나는 새로운 政策理論이나 프로그램 理論의 形成이라 할 수 있다. 따라서 政策分析和 政策評價의 중요한 道具의 하나인 政策影響評價도 政策理論이나 프로그램 理論의 形成에 效果的으로 活用될 수 있을 것이다. 그러나 종래의 政策分析이나 政策評價過程에서 遂行되어온 政策影響評價는 政策決定을 위한 情報의 產出이나 政策效果의 判別을 위한 情報의 產出에 치중한 나머지 프로그램 理論의 形成을 위한 檢證의 論理를 제대로 定立하지 못하였다.

本研究에서는 政策分析和 政策評價의 兩過程에서 遂行되는 政策影響評價의 方法들을 概觀하고, 그러한 政策影響評價의 方法들이 프로그램 理論의 形成에 어떠한 制約點들을 갖는가 하는 것을 分析的으로 考察함으로써 이를 토대로 프로그램 理論의 形成에 指針이 될 수 있는 政策影響評價의 論理를 展開하였다.

政策影響評價가 프로그램 理論의 形成에 도움이 될 수 있도록 하기 위해서는 첫째 政策分析過程에서 遂行되는 影響評價와 政策評價過程에서 遂行되는 政策影響評價간의 連繫性を 提高토록 하여야 한다. 이를 위한 方法으로서는 政策分析過程에서 遂行되는 影響評價研究와 政策評價過程에서 遂行되는 政策影響評價研究를 하나의 프로젝트로 統合함으로써 政策分析段階에서 設計한 假說的인 因果的 影響推定模型이 政策評價段階에서도 그대로 活用될 수 있도록 하여야 한다.

둘째 종래에는 影響評價의 檢證方法이 프로그램 理論의 精巧化에 도움이 될 수 있도록 體系化되지 못하였는데 影響評價의 여러가지 檢證結果에 따라 이것을 프로그램 理論을 形成하는데 活用할 수 있도록 體系化하여야 한다. 政策影響의 經路를 나타내는 因果模型의 構成要素인 프로그램의 結果線은 프로그램 理論을 形成하기 위한 假說的파라다임의 출발점

이 될 수 있을 것이다.

셋째 프로그램 結果線을 토대로 한 形成的 評價의 paradigms는 結果線을 構成하고 있는 下位目標들을 하나의 軸으로 하고 關心의 對象이 되고 있는 結果를 다른 하나의 軸으로 하여 이들을 綜合함으로써 여섯가지 경우의 狀況들을 상징하여 形成한 것이다. 形成的 評價의 paradigms에 대한 이와같은 아이디어는 그대로 假說的 프로그램 理論을 檢證함으로써 프로그램 理論을 發展시키는 데에도 援用하여 利用할 수 있다. 이와같은 프로그램 形成을 위한 政策影響評價의 活用の 論理는 既存의 影響評價에서 政策假說을 檢證하거나 經路分析에서 理論을 精巧化(theory trimming)하는 論理를 包括하는 좀더 一般的인 paradigms이라 할 수 있다.